

УДК 330 DOI: 10.14451/1.235.408

Механизмы государственного управления образовательной миграцией в США и КНР: рекомендации для России

© 2024 Шумская Екатерина Игоревна

Кандидат экономических наук, главный советник Департамента внешних коммуникаций. Счетная палата Российской Федерации, Москва.

E-mail: shumskaya_katie@mail.ru

© 2024 Батюхнова Екатерина Александровна

Студент 4 курса. Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел РФ, Москва.

E-mail: e.batyukhnova@gmail.com

Ключевые слова: миграция, государственное управление, образовательная миграция, региональная политика, региональное развитие, механизмы государственного управления, человеческий капитал.

В основе исследования лежит гипотеза о важности образования для снижения социально-экономического неравенства между регионами. Благодаря системному подходу в изучении зарубежного опыта государственного управления внутренней образовательной миграцией на примере США и Китая выдвинуты предложения по совершенствованию механизмов государственного управления миграцией с целью сокращения социальных диспропорций в развитии субъектов России.

В условиях глобальной экономической нестабильности и усиления мировых миграционных процессов важную роль в обеспечении экономического роста и конкурентоспособности страны играет привлечение и сохранение талантливой молодежи через систему высшего образования. С начала XXI века вопросы образовательной миграции стали приоритетными в государственных программах многих стран, включая Китай, страны ЕС, США, ОАЭ и др. Образовательная миграция способствует обмену знаниями, стимулирует инновации, улучшает демографическую ситуацию и качество человеческого капитала [5]. В России этому вопросу также уделяется особое

внимание, что отражено в Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы. Стратегическое управление миграционными процессами может повысить конкурентоспособность страны, снизить региональные диспропорции и способствовать социально-экономическому развитию [6]. В данном исследовании рассмотрена внутренняя образовательная миграция в контексте развития территорий Российской Федерации и значимость образования для улучшения социально-экономической ситуации в регионе.

Человеческий капитал играет ключевую роль

в рамках экономики знаний, а образование (получаемые знания) непосредственным образом влияет на формирование квалифицированного человеческого капитала, что нашло отражение в Индексе человеческого развития ООН [11].

Согласно статистике, самый интенсивный период внутренней миграции приходится на возраст 19–23 года, когда молодые люди поступают в высшие учебные заведения [9]. Одна из проблем, которая будет раскрыта в исследовании, заключается в том, что, мигрировав из менее в более развитые регионы страны, студенты не возвращается обратно, а продолжают учиться, работать и вносить вклад в экономику развитого региона.

Вопрос формирования человеческого капитала напрямую влияет на глобальную конкурентоспособность государства, что видно при сравнении Индекса человеческого развития и Рейтинга глобальной конкурентоспособности (табл. 1). На основании чего можно сделать вывод, что качественное управление образовательной миграцией будет способствовать и повышению конкурентоспособности конкретного региона, что будет влиять и на конкурентоспособность всей страны.

Таблица 1. 10 стран-лидеров в Индексе развития человеческого капитала и Рейтинге глобальной конкурентоспособности за 2021 год [16, с. 17].

ИРЧК, 2021	РГК, 2021
Швейцария (α) ¹	Швейцария (α)
Норвегия (α)	Швеция (α)
Исландия (β) ²	Дания (α)
Гонг Конг (α)	Нидерланды (α)
Австралия	Сингапур (β)
Дания (α)	Норвегия (α)
Швеция (α)	Гонг Конг (α)
Ирландия (β)	Финляндия (β)
Германия (β)	ОАЭ
Нидерланды(α)	США (β)

¹ (α) – входит в топ-10 стран другого рейтинга/индекса.

² (β) – входит в топ-20 стран другого рейтинга/индекса.

В России вопрос повышения конкурентоспособности и экономического благосостояния регионов особо актуален, ввиду того, что на 2024 год всего 22 региона Российской Федерации из 89 не получают дотации [7], что говорит об огромных диспропорциях в развитии субъектов. Это подтверждается средними заработными платами в регионах, где минимальная зарплата по регионам более чем в 4 раза, ниже московской [7]. Темпы образовательной миграции в России также высоки: больше 10% мигрируют в возрасте поступления в бакалавриат и около 8% мигрируют в возрасте поступления в магистратуру, возвращаясь обратно редко [1], что также влияет на социально-экономические диспропорции между регионами. По этой причине существует потребность пересмотреть существующие меры управления образовательной миграцией на территории России.

В Соединенных Штатах Америки проблема миграции человеческого капитала из менее развитых (депрессивных) регионов в более развитые существует и признается на государственном уровне [10]. Наблюдаются высокие темпы внутренней образовательной миграции: в 2014 году в США почти 400 тысяч из 1,5 миллионов выпускников школ того года переехали за пределы штата для получения высшего образования [9]. Это в перспективе приводит к перераспределению людей с высшим образованием в пользу развитых городов, что негативно сказывается на экономике отстающих регионов, так как в них наблюдается нехватка производственных сил и квалифицированного человеческого капитала.

Для борьбы с подобными негативными тенденциями с 2015 года в США существует программа «Университетские центры», которая реализуется Администрацией экономического развития США [8]. Цель данной инициативы – способствовать экономическому развитию штата, снижению уровня безработицы внутри него и оттока населения из менее привлекательных штатов в результате образовательной миграции посредством предоставления ресурсов для региональных стратегий развития образования, спо-

собствующих созданию целевых рабочих мест в штате и развитию бизнеса [12]. Это способствует повышению уверенности абитуриентов в том, что они будут востребованы на региональном рынке труда. Финансирование предоставляется победившим в конкурентной борьбе на конкурсной основе учреждениям Администрацией и не может превышать 50% от общей стоимости проекта. Период, в течение которого выплачиваются ассигнования по проекту, составляет пять лет (первоначальный период финансирования составляет один финансовый год) [15].

В условиях такой конкуренции за таланты и за ассигнования государства на фоне общего сокращения финансирования университетов в США у высших учебных заведений создается стимул к улучшению своих характеристик, повышению привлекательности для абитуриентов, что в итоге влияет на привлекательность региона ввиду создания такими центрами новых рабочих мест, целевого заполнения персоналом различных региональных компаний.

В рамках исследования был также изучен более строгий подход в государственном управлении внутренней образовательной миграцией. Так, в Китае с 1958 года существует закон о регистрации домохозяйств (хукоу), подразумевающий, что все люди, находящиеся в городах, к которым они не относятся по прописке, признаются нелегальными мигрантами [14]. Изначальный закон с течением времени сильно изменился, однако до сих пор, если у гражданина нет местного хукоу (прописки), то он не имеет право на бесплатное здравоохранение, сталкивается со сложностями при трудоустройстве, а также с завышенными ценами при покупке жилья. Условия получения хукоу разнятся в зависимости от его вида (всего 4), сложнее всего получить хукоу в мегаполисах (Пекин, Шанхай, Гонконг и др.) [14]. Хотя за последние годы были приняты меры, которые направлены на минимизацию барьеров образовательной миграции – в 2016 году Государственный совет КНР принял постановление, рекомендуемое всем, кроме крупнейших городов, ослабить ограничения и позволить выпуск-

никам колледжей получать городские хукоу. Из-за семидесятилетней истории системы в 2018 году 61% всех образовательных мигрантов предпочли вернуться в родной город [13], что свидетельствует об эффективности устоявшейся системы ограничений.

В России продолжающаяся тенденция ослабления периферийных регионов напрямую связана и с концентрацией многих лучших учебных заведений и, соответственно, студентов в 11 регионах страны. По данным на 2018 год [3], Москва и Санкт-Петербург являются местом обучения 25% всех студентов страны, при этом 9 субъектов (помимо двух городов федерального значения) из на тот момент 85 являлись местом обучения для 30% от общего числа студентов (рис. 1). Из этого следует, что на 11 субъектов приходилось 55% всех студентов, на оставшиеся 74 – всего 45%, что создает масштабный дисбаланс распределения будущего высококвалифицированного человеческого капитала внутри страны.

Более того, лишь 7% образовательных мигрантов планируют возвращаться в родной город: основная масса предпочитает остаться в регионе вуза, а другие продолжить миграцию в другие регионы, что еще больше укрепляет сильные диспропорции между регионами [3].

Подобная ситуация объясняется и неравномерным распределением высших учебных заведений среди регионов Российской Федерации: в Москве вузов более сотни (21% от всех вузов страны), в Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Краснодарском крае – несколько десятков, однако в трёх регионах институтов нет вообще (НАО, ЯНАО, ЧАО) или же всего один (Ленинградская область, Республика Алтай и др.). Важно, что такое неравномерное распределение нельзя объяснить низкой численностью населения в регионах, где представлено малое количество подобных высших учебных заведений (Ленинградская область) [3].

Среди факторов, которые могут сподвигнуть абитуриентов предпочесть вуз своего регио-

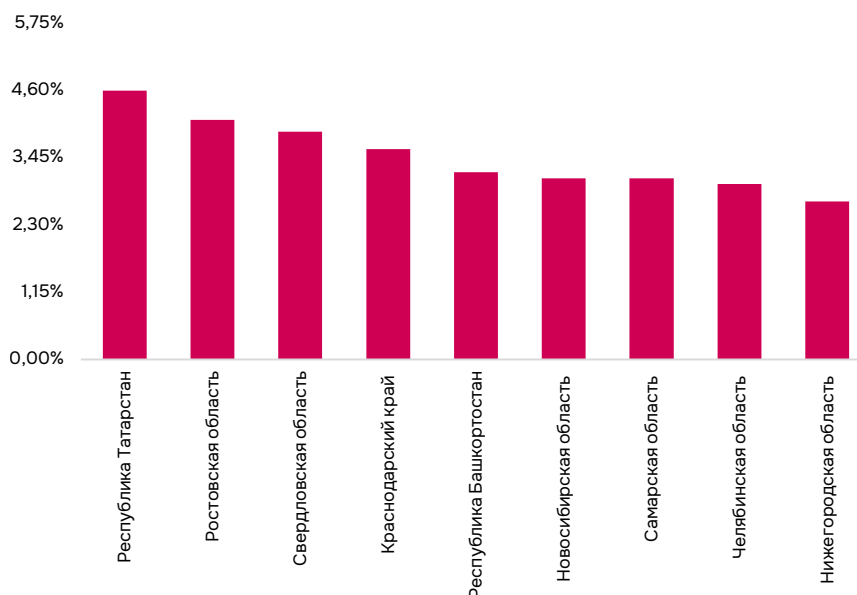


Рис. 1. Доля студентов в регионах РФ (Москва и Санкт-Петербург не учитываются) от общей численности студентов в РФ в 2018 году [3].

на московском или петербургском, главными видятся недостаток финансовых возможностей для переезда и проживания в другом городе; возможность учиться бесплатно в региональном вузе; более низкий конкурс на бюджетные места [2; 4].

Стоит выделить следующие НПА Российской Федерации, которые регулируют внутреннюю образовательную миграцию.

Указ Президента «О мерах реализации государственной политики в области образования и науки» был направлен среди прочего на сокращение филиалов различных вузов по стране, что в итоге привело к тому, что в некоторых регионах университеты в целом исчезли, а где-то их количество сократилось до 1 или 2, а за 10 лет с 2010 по 2020 год количество организаций, осуществляющих подготовку студентов по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры сократилось на 36,3% [1].

В Стратегии пространственного развития России от 2019 до 2025 года не наблюдается четко сформулированной взаимозависимости социально-экономического расслоения между регионами с миграционными потоками, более того,

миграционная политика в сфере образования не упоминается вообще.

В Концепции государственной миграционной политики России на 2019–2025 годы данная взаимосвязь упоминается, более того, среди направлений деятельности по снижению диспропорций в размещении населения упоминается задача по удовлетворению образовательных потребностей граждан в каждом регионе. Важно отметить, что хотя в Концепции упоминается важность создания акцента на образовательные услуги в регионах, в Стратегии пространственного развития о данном аспекте не говорится. Образовательный аспект упоминается лишь в одном подпункте среди задач по сокращению диспропорций, в то время как вопросам, связанным с трудовой миграцией посвящены четыре остальные подпункта, что может свидетельствовать о некотором искажении в представлении значимости образовательного аспекта для миграции.

Также в рамках Указа Президента «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» существует проект «Наука и университеты», где одной из целей федеральных программ

проекта является увеличение привлекательности регионального образования через систему инструментов, направленных на повышение уровня региональных систем высшего образования. Хотя существует большой спектр индикаторов результативности проектов, ни один из них не направлен на отслеживание миграционных потоков в различные субъекты России, кроме одного – «количество программ внутристрановой академической мобильности, предлагающих студентам посетить несколько регионов в рамках своего обучения в университете», что предположительно замотивирует людей остаться в регионах, не переезжая в крупнейшие города страны. Однако выпускники вузов склонны оставаться в городе, где они получили высшее образование – этот показатель не является репрезентативным. Существуют и другие инициативы: финансирование университетов в ходе программы «Приоритет-2030»; программа по созданию сети современных университетских кампусов, основная цель которой состоит в содействии устойчивому развитию регионов, – эти программы на данный момент несильно повлияли на сокращение миграции из менее развитых регионов.

Ввиду низкой эффективности текущих способов повышения образовательной привлекательности регионов Российской Федерации становится очевидна потребность в разработке обновленных механизмов государственного управления в данной сфере. В 2025 году завершается реализация Стратегии пространственного развития Российской Федерации и Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, поэтому именно с 2026 года предполагается вводить обновленную систему управления образовательной миграцией, в том числе опираясь на лучшие зарубежные практики.

Из-за отсутствия в новейшей истории России опыта целевого управления образовательными потоками внутри страны и, следовательно, невозможности точно предсказать эффективность тех или иных мер, политику в данной сфере

на ближайшие 15 лет можно разделить на два подэтапа: с 2026 по 2030, а также с 2031 по 2040 гг.

Основопологающим документом в этой связи предполагается сделать Концепцию образовательной миграционной политики Российской Федерации на период 2026–2040 гг. Данный документ ознаменует становление приоритета в государственной политике на сокращении неравенства регионов в получении молодых талантов со всей страны, подчеркнет акцент России на переходе к экономике знаний, где ведущим звеном является высококвалифицированный человеческий капитал. В Концепции важно сделать акцент на:

- основных определениях и положениях, необходимых для адекватного функционирования предлагаемой системы. Для подробной аргументации проблематики в Концепции видится важным проведение всеобъемлющего анализа в 2024 и 2025 году о доли студентов по субъектам страны от общего числа студентов в России, а также об образовательных миграционных потоках внутри страны. Нужно, чтобы данный статистический анализ проводился государством в лице Росстата, так как частные исследования в данной области, как правило, оказываются не всеобъемлющими, фокусирующимися лишь на конкретных регионах страны или же на конкретных вузах;
- определении целевых показателей политики исходя из опыта зарубежных стран;
- проведении статистического учета по целевым показателям ежегодно.

Видится, что предложенные шаги в области образовательной миграции помогут определить, какие существующие практики в рамках российской действительности являются адекватными и эффективными. Применение консервативного подхода сохраняет возможность для государства введения более жестких мер в условиях неэффективности мягких сил. При успешном внедрении предлагаемых механизмов государственного управления, ожидается, что к 2040 году снизятся темпы миграции абитуриентов

из регионов, что позволит изменить социально-экономическое положение менее развитых регионов страны, обеспечивая их новой рабочей

силой, сокращая межрегиональные диспропорции в количестве высококвалифицированного человеческого капитала.

Библиографический список

1. Варламова Т. А., Гохберг Л. М., Озерова О. К. Образование в цифрах: 2023 : краткий статистический сборник. – М. : НИУ ВШЭ, 2023. – 132 с.
2. Варшавская Е. Я., Чудиновских О. С. Миграционные планы выпускников региональных вузов России // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2014. – № 3. – С. 36–58.
3. Габдрахманов Н. К. Концентрация студентов в системе высшего образования на карте Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. – 2019. – Т. 27, № 1. – С. 7–17.
4. Габдрахманов Н. К. Образовательная миграция молодежи и оптимизация сети вузов в разных по размеру городах // Вопросы образования. – 2022. – № 2. – С. 88–116.
5. Миграция и цели в области устойчивого развития: роль механизмов межгосударственных консультаций по вопросам миграции и региональных экономических организации / Международная организация по миграции. – 2016. – URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/grcp_6_rus.pdf (дата обр. 28.12.2023).
6. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : Указ Президента России от 31.10.2018 № 622 : редакция от 12.05.2023. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43709> (дата обр. 28.12.2023).
7. Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации: Приказ Министерства Финансов России от 13.11.2023 г. № 504. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461846/946a823dca2433685b305ce3567bfe66708fdef6/ (дата обр. 25.02.2024).
8. About EDA / Economic Development Administration. – URL: <https://www.eda.gov/about> (visited on 03/05/2024).
9. Bridges B. W. N. Migration, displacement and education. – United Nation: UNESCO Publishing, 2018. – 439 p.
10. Egan-Robertson D. Net Migration by Decade. 1950-2020 (Beta Release, April 2023) / Net Migration Patterns for US Countries. – URL: <https://netmigration.wisc.edu> (visited on 03/05/2024).
11. Human Development Report 2021/2022. Technical notes. Calculating the human development indices – graphical presentation / UNDP. – 2022. – URL: https://hdr.undp.org/sites/default/files/2021-22_HDR/hdr2021-22_technical_notes.pdf (visited on 02/21/2024).
12. Making Connections: Evaluation Project to Assess Best Practices in EDA’s University Center Program. SRI International / Economic Development Administration. – URL: <https://www.eda.gov/sites/default/files/filebase/archives/2016/tools/files/university-centers/Evaluation-of-UC-Best-Practices.pdf> (visited on 03/05/2024).
13. Report on Employment and Entrepreneurship of Chinese Returnees in 2018 / Center for China, Globalization. – 2018. – URL: <http://en.ccg.org.cn/archives/58099> (visited on 03/03/2024).
14. Saich T., Zhang K. Institutional Change And Adaptive Efficiency: A Study of China’s Hukou System Evolution. – 2023. – 240 p.
15. University Centers: Applicant Resources / Economic Development Administration. – URL: <https://www.eda.gov/funding/programs/university-centers/applicant-resources> (visited on 03/05/2024).
16. World Competitiveness Booklet 2023 / IMD. – 2023. – URL: <https://imd.cld.bz/IMD-World-Competitiveness-Booklet-2023> (visited on 02/21/2024).